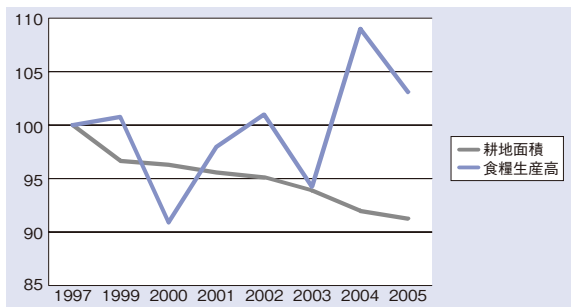


中国の農地収用問題をめぐる政治的リスク -- 三つのシナリオ（特集 中国・胡錦濤政権の課題）

著者	田原 史起
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	157
ページ	4-7
発行年	2008-10
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004902

図1 耕地面積、食糧生産高の推移(1997年を100とした場合)



(出所)『中国土地資源年鑑』2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006年版, および『中国農業年鑑』2006年版を参照して筆者作成。1997年の耕地面積については第一回農業センサスの数値を用いた。

特集

中国の農地収用問題をめぐる政治的リスク — 三つのシナリオ

田原史起

中国の歴代王朝がもつとも恐れてきた政権動揺の要因として、食糧危機、農民反乱、地方独立主義があるが、現代の農地収用問題はこれらの全てに直結しうる敏感な 이슈である。だからこそ、「王朝」の主宰者である中国共産党も、土地のコントロールにはとりわけ神経を使ってきた。それでは目下の政府による農地収用行為は実際のところ、どのような形で中央政府および中国共産党中央の支配体制に動揺を与えうるのだろうか。以下に三つのシナリオを示しつつ、それぞれが実際の政治的リスクに転じうる見通しを示しておきたい。

●シナリオ1—食糧危機

第一に食糧危機のシナリオがある。これはある意味で、理解しやすいシナリオである。たとえば参考文献③は、「近年の食糧減産をもたらしたもう一つ重要な原因は耕地面積と食糧作付面積の減少である」とし、「そのうち特に懸念されているのは、農外転用増による耕地の減少である」、「耕地の急減は中国の各種開発区の急増による」と述べる。そこでは、開発区の設置→農地収

用→耕地の減少→食糧減産というロジックが展開されている。さらに、食糧減産が食糧自給率の低下をもたらし、中国が輸入国に転じれば、万一の際の食糧不足への対応が困難になる。こうした事態は国内政治の混乱を招来するのみならず、国際的な食糧安全保障リスクの誘因ともなる。一九九四年のレスター・ブラウン(米国ワールドウォッチ研究所)の報告書(参考文献④)が想起される。すなわち、穀物輸入大国として台頭する中国が、他のアジア、アフリカ、ラテンアメリカの穀物輸入国との激しい輸入競争をもたらし、世界の穀物市場は買い手市場から売り手市場になるという。

それでは第一に、耕地の減少→食糧減産というシナリオは現実を反映しているのだろうか。一九九七年一月一日を基準として実施された史上初の農業センサスでは、全国耕地は約一億三四〇〇万ヘクタールであることが明らかとなっている。図1は、農業センサス実施以降の耕地面積と食糧生産高の推移を対照したものである。これを見ると、中国の耕地面積は最近一〇年間で一〇ポイント近く減少しており、確かに一

つのゆゆしき事態に思える。しかしながら耕地の減少は、目に見える形では食糧減産に結びついていない。食糧生産高は毎年ジグザグを描いて変動しており、耕地面積よりも各年の作柄や土地生産性など、他の要因により多く影響されているようである。

第二に、開発区の設置→耕地の減少という連関は実態的根拠をもつのだろうか。図2は、『国土資源年鑑』より一九九九年以降の耕地の減少要因を示したものである。ここから耕地減少要因の推移をみると、開発区の設置を含む「建設用地への転用」はおよそ毎年二〇万ヘクタール程度で、全体の減少幅の一〇〜二五%程度を占めるに過ぎない。他方で、近年の耕地減少の一番大きな原因は生態環境保護のための耕地からの転用、いわゆる「退耕還林」などの政策的措置による減少である。「退耕還林」は、急傾斜地の林や草原を無理に開墾して作った耕地を、助成措置を採ってもとの林や草原に戻すことである。これが減少幅全体の四六〜七八%を占めてきており、中国の耕地減少の主たる原因と呼ぶに値する。

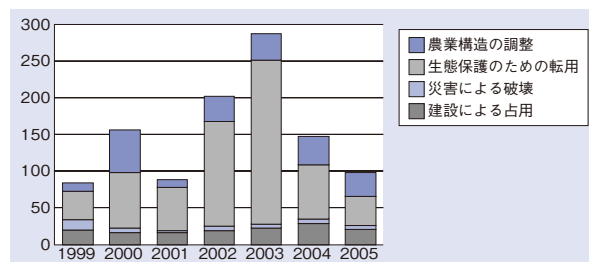
以上から、「地方政府の開発区設置など

表 1 農地収用問題の基本アクター

アクターの分類	含まれるプレイヤー	利害関係	他のアクターとの連関
国 家	中央政府、省・市政府、地区級市政府、各種メディア	マクロ・コントロールの貫徹	関連法規の整備、検査を通じた地方政府アクターの制御、失地農民利益の保護
地方政府	地区級市政府、県・市政府、郷・鎮政府、行政村幹部、私営企業	地方財源・私的利益の拡大	国家アクターのコントロール回避、失地農民の抵抗阻止・封じ込め
失地農民	失地農民、村民小組幹部、行政村幹部	生活手段の防衛	地方政府アクターへの抵抗、国家アクターへの依拠

(出所) 筆者作成。

図 2 耕地減少要因の推移 (単位: 万ha)



(出所) 『中国土地資源年鑑』2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006年版を参照して筆者作成。

の農地収用行為が耕地の減少を引き起こし、食糧生産の減少をもたらしている」とのイメージは全くの誤謬であることが分かる。実態としては、近年の耕地面積の減少は食糧減産をもたらしておらず、しかも耕地の減少は開発区の設置などではなく、中央政府のマクロ・コントロールの結果として、「政策的に」決定されているのである。

●シナリオ2―農民反乱

農地の収用により生み出された「失地農民」の抗議行動により、中央政府の政治的安定性が動揺する可能性はどの程度あるのだろうか。失地農民をめぐるリスクは、収用時の衝突リスクと、収用後の生活保障の喪失による社会不安リスクの二つに分解できる。

第一に、農地収用時の衝突が農民反乱の発生を招くリスクについて。我々がしばしば目にする国外メディアの報道では、たとえば「農村では都市化や工業開発区設立を進める行政側が農地を開け込むケースが増し」、「昨年（二〇〇三年）引用者」一月から十一月末までに全人代に直訴に訪れた人は前年同期比で三割増の一万七千件。立ち退き関係が多く、農民の直訴の六割は土地関係」などと報道されている（『朝日新聞』二〇〇四年一月一六日）。こうした農民の「抗議行動」の報道は、それを受け止める国外の市民の側に馴染みのある構図、すなわち「国家」対「農民」という対立の

図式を呼び起こしがちである。しかし、中国のケースについてこうした構図を持ち込んで考えることは、大きな誤解を生むものである。

中国の農地収用問題を正しく理解するためには、「国家」（中央政府）と「農民」以外に、少なくとも「地方政府」という重要なアクターを加えてみる必要がある（表1）。ポイントとは、第一に、中国の農地収用イシューの中心アクターが、「国家」（中央政府）対「農民」ではなく、「地方政府」対「農民」の関係を主軸とすること、第二に、「国家」（中央政府）は農地収用の主体となることが少なく、むしろ地方政府の農地収用行動をコントロールするアクターとして現れることである。つまり、失地農民の抗議の対象は中央政府ではなく、土地収用において直接手を下す末端幹部であるという点に留意しなければならない。「三農問題」の解決を筆頭に掲げる現在の中央政府の基本的利害は農民と一致しており、農民たちの側も中央政府の威光を借りて、中央の農村政策をバックとして地方政府、末端政権を制御しようとしている。したがって抗議行動の発生は末端レベルやせいぜい県レベルでの一時的動揺をもたらすことはあっても、中央政府の支配の土台を揺るがすことはあり得ない。むしろ、農地収用をめぐる構造的な矛盾が末端レベルのミクロ・ポリティクスに吸収されることで、中央レベルの政治的安定性はむしろ高まると

もいえるのである（参考文献②）。

第二に、土地収用後の失地農民の、その後の生活保障に関するリスクである。農地収容は、必然的に、三〇年契約でその耕地の使用権を与えられ、経営を行ってきた農民が、その時点で主要な生活手段を失うことを意味するため、短期的というよりは社会全体の中期的な不安定化要因となりうる。典型的には、土地を失った農民が都市に流入してスラムを形成し、社会治安が乱れること、また土地収用に對する運動体が形成され、政府にたいし生活保障をめぐる抗議行動を起こすなどが考えられるが、この可能性はやはり低い。理由は二つある。

一つは、失地農民対策はやはり各省で取り組むべき事業と見なされており、すでに各地で失地農民を対象とした社会保障の試みが大々的に展開されていることである。省レベルの取り組みとしては、失地農民への職業訓練を施した後に都市市民と同様の待遇で養老保険、医療保険などに加入させる浙江省（『農民日報』二〇〇三年十二月八日）や、全省で失地農民を対象とした失業保険を導入した四川省の事例（『農民日報』二〇〇四年七月六日）がある。もちろん、「点」において試みられている事例をもって「面」を押し量ることは危険だが、中国では政府が本気で取り組む事業の展開速度はきわめて速いので、失地農民の生活保障問題は早晩、解決に向かうであろう。もう一つの理由は、都市近郊農民のある

種の「強韌さ」という特質に絡む。農家経済というものは、基本的に農地経営＋副業・出稼ぎという構造を持っている。すなわち、収益は高くないが安定した収入と食糧を確保できる農地経営部分と、収益は高いが多少の市場リスクが伴う副業を並列させることで、利益の最大化と収入の安定化を同時に図るのである。その際、都市近郊農村であれば副業の種類も多く、農地経営よりも副業が主になっている場合もある。失地農民というのは基本的に都市近郊農民であるから、農地に生活の糧を一〇〇%依存している場合は少なく、何らかの副業に従事している場合が普通である。したがって、失地生活保障の完全喪失とはならない。

●シナリオ3—地方独立主義

前述の二つのシナリオに比較すると、「地方主義リスク」は中央当局が農地収用問題を重視することの本音の部分に近いように思える。つまり土地収入を裏金とした地方政府が独自性を強め、このことが中央法規、政策の浸透を妨げ、中央統治の正当性を動揺させるリスクである。こうした地方（独立）主義への主観的リスクの高さには、歴史的背景がある。一つは、大一統をことのほか重んずる中華王朝以来の政治文化（参考文献⑥）をベースとして、そこに革命政党として、四方を敵に囲まれた中で長期の戦争を闘ってきた共産党の根拠地の歴史が折り重なっている。執政党となって以後も、

中央当局の目の届かない地方や基層の独立的な動きに対するきわめて高い警戒心を示していることは、人民共和国建国初期、東北、華東の「独立王国化」を企てたとされる高崗・饒漱石の事件や、広東省の「地方独立主義」批判（参考文献⑦）などを端緒として、随時、現れてきた。

こうした歴史的文脈のなかにおいてみた際、いま農地収用問題を中央政府が重視することの真の理由に改めて気づく。市場経済の下で、いまや土地資源は地方主義形成の重要な資源となっている。中央政府が土地資源を厳しくコントロールしようとする理由は、土地資源の管理が地方政府のコントロールにダイレクトに結びついているからである。このため中央政府は土地法規の整備を急ぐとともに、政治的な措置を採って、「地方主義勢力」によって奪われた農地を回復する「闘い」を繰り広げているともいえる。一つは二〇〇四年をピークとする「開発区」の撤廃措置、そしてもう一つは二〇〇七年に展開された「土地違法行為」の摘発が挙げられる。

まず「開発区」の撤廃措置の急速な展開は、それがそのまま地方政府のコントロールでもある。国土資源部は二〇〇三年八月以来、発展計画委員会、監察部、建設部、審計署と共同で一〇組の監督グループを構成し、各部のリーダーが率いて、三期に分けて三一の省（市、自治区）に対し監督・査察を行った（『農民日報』二〇〇三年九

月二十九日）。省レベル以下の開発区への審査は特に厳格に行われ、二〇〇四年の前半数カ月で、廃止された開発区は三七六二三、審査して削減した面積は一四〇万ヘクタール、土地の返還面積は一六万ヘクタール以上、耕地を回復した面積は一二万ヘクタールであった（参考文献⑤）。

次に「違法案件」の取り締まりについては、二〇〇六年以降の取り締まり強化が目立っている。実のところ、二〇〇五年までの違法収用の規模は、農地収用全体の五～一五%を占めてきたに過ぎない（参考文献①、五七ページ）が、二〇〇六年度に発見された土地違法案件は、立案件数、関係する土地面積ともに二〇〇五年度に比べ、大きく上昇したという。この「跳ね返り現象」を受けて、二〇〇七年現在、「違法土地案件」への取り締まりがいつそう強化されている。土地違法行為は一三万件、関連の土地面積が一〇万ヘクタールであり、二〇〇六年度中に新しく発見されたものが九万五〇〇〇件、土地面積が六万ヘクタールである（『農民日報』二〇〇七年三月三十一日）。また二〇〇〇年から二〇〇六年にかけて、全国で土地違法行為によって政治処分を受けた幹部は八六九八人、刑事責任を問われた幹部が一二二一人であったが、そのうち二〇〇六年度一年間のものがそれぞれ三六%、四一%の高率を占めていた（『農民日報』二〇〇七年九月二十四日）。実際のところは、この間に違法行為そのものが増



中国・胡錦濤政権の課題

加したというよりは、逆に中央のコントロールが厳格化した結果、「違法」とみなされる土地取引が増加したものと思われる。

いずれにせよ、以上の「土地違法行為」の摘発は、農地収用問題をめぐる中央政府の警戒意識が、土地をめぐる「地方主義」に向けられたものである点をよく示している。国土資源部執法監察局局長の張新宝は、「現在の土地違法行為の跳ね返り現象は顕著で、土地利用総体計画を書き換えたり、開発業者と組んで虚偽の出譲を行ったり、『以租代徵』（正規の土地収用手続きを採らずリースの形式で土地転用を行うこと―引用者）などを行っているが、たちの悪い土地違法行為にはたいいてい、地方政府が関わっている」との認識を示している（『農民日報』二〇〇七年三月三十一日）。特に、市、県指導部が政治的功績を求め、企業を誘致するために違法行為を支持、黙認しているのだという。

●王朝の「主観的リスク」としての地方主義

三つのシナリオのうち、第一の食糧危機は、一部の危機論者の認識によるところが大きく、実態としては十分にコントロールされた耕地管理が行われており、少なくとも耕地の減少に起因する食糧危機発生の可能性はきわめて低いといえる。この食糧安全保障リスクは実のところ、中央政府の「主観的リスク」としてもさほど高いものではないだろう。

ないだろう。第二の農民反乱のシナリオを導く、耕作地を失った農民の不満が中央政府に向けられる「失地農民リスク」も小さい。分散的な農民の反乱は末端幹部の「不正」に向けられており、中央政府による支配の正当性にまで挑戦してくる可能性はほとんど無い。失地農民問題は解決すべき「社会問題」ではあっても、中央政府の動揺をもたらすようなリスク要因ではない。

したがって三つのシナリオのうち、客観的リスクとして相対的に危険度が高く、少なくとも中央政府が胸に抱く主観的リスクとしてかなり高いと思われるのは、地方独立主義である。中央政府が農地収用に関してもっとも警戒しているのは、中央法規からの地方政府の逸脱行為や土地収益をめぐるレントシーキング行為により、中央政府のマクロ・コントロール能力が低下することにあるといつてよい。ただその場合に警戒の対象となっているのは省レベルの地方ではなく、むしろ県レベルや郷鎮レベル、さらには村レベルの「ミクロ地方主義」である。中央政府は本音の部分でもっとも警戒しているミクロ地方主義の存在に言及することは比較的少なく、むしろその警戒心を隠蔽するために、第一の食糧危機のシナリオを好んで用い、農地収用問題を語っているように見える。どのようなイシューであれ、「政治的リスク」について中央政府の語る言葉をその額面通りに受け取ることはできないだろう。

（たはら ふみき／東京大学大学院総合文化研究科准教授）

《参考文献》

- ① 田原史起「土地管理をめぐる政治的リスク」佐々木智弘編『中国の政治的安定性の課題（研究会中間成果報告）』アジア経済研究所、二〇〇七年。
- ② 田原史起「中国農村政治の構図―村民自治・農民上訪・税费改革をどうみるか」天児慧・浅野亮編著『中国・台湾』ミネルヴァ書房、二〇〇八年。
- ③ 阮蔚「中国食糧生産の転換と世界戦略」『農業と経済』第七〇巻第一四号、二〇〇四年。
- ④ レスター・ブラウン『だれが中国を養うのか？』ダイヤモンド社、一九九五年。
- ⑤ 盛華仁「全国人大常委会執法検査組関于検査《中華人民共和國土地管理法》实施情况的報告」『全国人民代表大会常務委員会公報』二〇〇四年第五期。
- ⑥ Pye, Lucian W., *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*, Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- ⑦ Vogel, Ezra, *Canton under Communism: Program and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968*, Cambridge: Harvard University Press, 1969.